



Tribunal Electoral  
de Quintana Roo

## JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA QUINTANARROENSE

**EXPEDIENTE:** JDC/021/2023 Y SUS  
ACUMULADOS.

**PARTES ACTORAS:** DIANA LILIAN  
LÓPEZ CARRERA Y OTROS.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
INSTITUTO ELECTORAL DE  
QUINTANA ROO Y H. CONGRESO  
DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

**MAGISTRADO PONENTE:** SERGIO  
AVILÉS DEMENEGHI.

**SECRETARIADO<sup>1</sup>:** NALLELY ANAHÍ  
ARAGÓN SERRANO.

Chetumal, Quintana Roo, a doce de octubre del año dos mil veintitrés<sup>2</sup>.

**Sentencia definitiva** que declara **infundados** los planteamientos realizados en los juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía quintanarroense promovidos por la parte actora, quienes se autoadscriben como integrantes de la diversidad sexual, en contra de la omisión de las autoridades responsables de implementar acciones afirmativas encaminadas a garantizar sus derechos políticos electorales de ser votados así como de integrar órganos colegiados electorales.

### GLOSARIO

<b>JDC/Juicio de la ciudadanía</b>	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía Quintanarroense.
------------------------------------	--

<sup>1</sup> **Colaboración:** Michelle Guadalupe Velazquez Perez.

<sup>2</sup> En adelante, las fechas a las que se haga referencia corresponden al año dos mil veintitrés, a excepción de que se precise lo contrario.

<b>Constitución General/Federal</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Constitución Local</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
<b>Corte IDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Ley de Medios</b>	Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>Ley de Instituciones</b>	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
<b>Tribunal</b>	Tribunal Electoral de Quintana Roo.
<b>Autoridades responsables</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo y H. Congreso del Estado de Quintana Roo.
<b>Instituto</b>	Instituto Electoral de Quintana Roo
<b>LGBTTIQ+<sup>3</sup></b>	Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transgénero, Transexual, Intersexual y Queer.
<b>Parte Actora</b>	Diana Lilian López Carrera, Danna Guadalupe Gaytan Domínguez, Edgar Ricardo Mora Ucan, Jorge Antonio Espinosa Chame, Linger Jesús Méndez Vidal, Marco Antonio Cocom Méndez, Luis Ignacio Espinosa Chame, Eduardo Gaspar Cámara May.
<b>Protocolo para juzgar con Perspectiva de Género</b>	Protocolo para Juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales.
<b>SCJN</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## **ANTECEDENTES**

### **1. Actuaciones del Instituto Electoral de Quintana Roo**

1. **Recepción del medio de impugnación.** El catorce de septiembre, se recibieron en oficialía de partes del Instituto, ocho demandas de Juicios de Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía Quintanarroense, a fin de controvertir la omisión de implementar acciones

<sup>3</sup> “Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales” del Consejo Nacional Para Prevenir la Discriminación (CONAPRED).

afirmativas encaminadas a garantizar los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, para integrar los órganos colegiados electorales, así como en los cargos de elección popular, de los siguientes ciudadanos:

No.	PARTE ACTORA	FECHA DE PRESENTACIÓN	JUICIO DE LA CIUDADANÍA
1	Diana Lilian López Carrera	14-09-23	JDC/021/2023
2	Danna Guadalupe Gaytan Domínguez		JDC/022/2023
3	Edgar Ricardo Mora Ucan		JDC/023/2023
4	Jorge Antonio Espinosa Chame		JDC/024/2023
5	Linger Jesús Méndez Vidal		JDC/025/2023
6	Marco Antonio Cocom Méndez		JDC/026/2023
7	Luis Ignacio Espinosa Chame		JDC/027/2023
8	Eduardo Gaspar Cámara May		JDC/028/2023

2. **Aviso del medio de impugnación.** El dieciocho de septiembre, mediante oficio SE/0432/2023, la Secretaria Ejecutiva del Instituto informó a este Tribunal, de la recepción de las presentes demandas.
3. **Remisión de constancias e informe circunstanciado.** El veintiuno de septiembre, la autoridad responsable remitió a este Tribunal los informes circunstanciados, relacionados con los presentes medios de impugnación.

## 2. Actuaciones del H. Congreso del Estado de Quintana Roo.

4. **Recepción del medio de impugnación.** El catorce de septiembre, ocho ciudadanos presentaron ante el Congreso del Estado de Quintana Roo, sendas demandas de juicio de la ciudadanía, en los términos que se precisan a continuación:

No.	PARTE ACTORA	FECHA DE PRESENTACIÓN	JUICIO DE LA CIUDADANÍA
1	Linger Jesús Méndez Vidal	14 de septiembre	JDC/030/2023
2	Luis Ignacio Espinosa Chame		JDC/031/2023
3	Eduardo Gaspar Cámara May		JDC/032/2023
4	Marco Antonio Cocom Méndez		JDC/033/2023
5	Diana Lilian López Carrera		JDC/034/2023
6	Edgar Ricardo Mora Ucan		JDC/035/2023
7	Jorge Antonio Espinosa Chame		JDC/036/2023

8	Danna Guadalupe Gaytán Domínguez		JDC/037/2023
---	-------------------------------------	--	--------------

5. **Aviso del medio de impugnación.** El veinte de septiembre, mediante sendos oficios<sup>4</sup>, la Directora de Análisis Jurídico Legislativo del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, informó a este Tribunal, de la recepción de las demandas precisadas en el antecedente que precede.
6. **Remisión de constancias e informe circunstanciado.** El veintidós de septiembre, la autoridad responsable remitió a este Tribunal los informes circunstanciados, relacionados con los presentes medios de impugnación.

### **3. Actuaciones del Tribunal.**

7. **Primera Radicación, turno y acumulación.** El veintiuno de septiembre, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, la documentación precisada en el antecedente 3, y el veintidós siguiente, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se integraron los expedientes JDC/021/2023, JDC/022/2023, JDC/023/2023, JDC/024/2023, JDC/025/2023, JDC/026/2023, JDC/027/2023 y JDC/028/2023; y toda vez que se advirtió identidad en el acto impugnado, al encontrarse conexidad en los asuntos y con el fin de evitar resoluciones contradictorias, se acumularon los expedientes de mérito al **JDC/021/2023**, turnándolo a la ponencia a su cargo.
8. **Segunda Radicación, turno y acumulación.** El veintidós de septiembre, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, la documentación precisada en el antecedente 5, y el veinticinco siguiente, mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este Tribunal, se integraron los expedientes JDC/030/2023, JDC/031/2023, JDC/032/2023, JDC/033/2023, JDC/034/2023, JDC/035/2023, JDC/036/2023 y JDC/037/2023; y toda vez que se advirtió identidad en el acto impugnado, con el precisado en el expediente

<sup>4</sup> DAJL/XVII/604/2023, DAJL/XVII/605/2023, DAJL/XVII/606/2023, DAJL/XVII/607/2023, DAJL/XVII/608/2023, DAJL/XVII/609/2023, DAJL/XVII/610/2023 y DAJL/XVII/611/2023, respectivamente.

JDC/2021/2023, al encontrar conexidad en los asuntos y con el fin de evitar resoluciones contradictorias, se acumularon los expedientes de mérito al **JDC/021/2023**, turnándolo a la ponencia a su cargo.

9. **Acuerdo de admisión.** El veintisiete de septiembre, de conformidad con lo que establece el artículo 36 fracciones III y IV de la Ley de Medios, se emitió el acuerdo de admisión.
10. **Recepción de constancias.** El veintinueve de septiembre, se agregaron ocho escritos y anexos remitidos en alcance por el Congreso del Estado de Quintana Roo.
11. **Cierre de instrucción.** El once de octubre, se declaró cerrada la etapa de instrucción, procediéndose a formular el proyecto de sentencia.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

12. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía Quintanarroense, atento a lo dispuesto por los artículos 49, fracción II, párrafo octavo y V, de la Constitución Local; 1, 2, 5, fracción III, 6 fracción IV, 94 y 95 fracción VI, de la Ley de Medios; 1, 4, 6, 203, 206, 220, fracción I, y 221, fracciones I y XI de la Ley de Instituciones; 3, 4, primer párrafo, y 8, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, al tratarse de actos reclamados al Instituto y Congreso del Estado en relación a una supuesta omisión de prever acciones afirmativas en favor de la comunidad LGBTTTIQ+, respecto de la integración de órganos colegiados electorales y dentro de los cargos de elección popular, respectivamente, ya que las medidas afirmativas cuya omisión se reclama constituyen normas de carácter

general que no solo afectan la esfera jurídica de la parte actora, sino que impactaría el sistema político-democrático en el Estado.

13. Lo anterior, al tratarse de omisiones que le son atribuidas al Instituto en relación con el cumplimiento de sus atribuciones, así como al Congreso del Estado, respecto de cargos de elección popular, por lo que, se actualiza la competencia material de este órgano jurisdiccional, puesto que el marco jurídico vigente establece la facultad de revisar en sede judicial las omisiones del órgano legislativo sobre aquellas cuestiones que se relacionen con la materia político-electoral, en relación a la posible ausencia de regulación de cuotas en beneficio de la comunidad LGTTTTIQ+ respecto a diversos cargos de elección popular.

## **2. Causales de improcedencia.**

14. Las causales de improcedencia deben analizarse previamente y de oficio, porque si se configura alguna no podría emitirse una determinación sobre el fondo de la controversia planteada por existir un obstáculo para su válida constitución<sup>5</sup>.
15. Dicho lo anterior, este Tribunal advierte que, el Congreso del Estado de Quintana Roo<sup>6</sup> alegó la improcedencia de la vía intentada, dado que desde su perspectiva, el juicio de la ciudadanía quintanarroense no resulta idóneo para los efectos pretendidos por la parte actora, ello, debido a que de entre los supuestos de procedencia establecidos en los artículos 94 y 95 de la Ley de Medios, ninguno de dichos supuestos se actualizan, dado que en ningún momento se transgredieron los derechos políticos electorales que dichos preceptos aluden.

---

<sup>5</sup> Resultan aplicables las tesis de rubro: **IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN, PUEDE HACERSE SIN EXAMINAR LA CAUSA ADVERTIDA POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO e IMPROCEDENCIA. CUANDO ES PREFERENTE EL ESTUDIO DE DETERMINADAS CAUSALES.**; consultables en las siguientes ligas, respectivamente: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=193252&Clase=DetalleTesisBL> y <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=163630&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>

<sup>6</sup> En su escrito de informe circunstanciado.

16. Además, considera que las cuotas electorales como medida afirmativa, si bien permite revertir y compensar una situación de desventaja a favor de un grupo vulnerable, estima que el texto constitucional del Estado no limita el acceso a los grupos en situación de vulnerabilidad, porque su redacción es tal que permite a todas las personas en igualdad de circunstancias a participar en las actividades preponderantes perseguidas por la democracia.
17. De esta forma, considera que en el supuesto de que con el actuar del poder legislativo se estuviere conculcando un derecho, dicha vulneración tendría que ser impugnada de acuerdo a lo dispuesto en la fracción I, del artículo 1 de la Ley de Amparo, mediante el juicio de amparo que tiene por objeto resolver toda controversia suscitada entre normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas por la Constitución para su protección. Es decir, considera que tratándose de omisiones legislativas, la vía idónea para reclamarla es mediante el juicio de amparo.
18. Máxime que, la supuesta omisión hecha valer no se configura, puesto que en el Estado no ha dado inicio el proceso electoral y la XVII Legislatura, trabaja en acciones para fortalecer la representación de los grupos vulnerables.
19. Al respecto, este Tribunal considera que no les asiste la razón, pues contrario a lo expuesto, el conocimiento del acto impugnado es competencia de este Órgano Jurisdiccional, en el entendido que el juicio intentado es la vía idónea para acudir a la defensa de presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, así como en la vertiente de integración de autoridades electorales. De esta forma, el hecho que en el Estado no se encuentre desarrollándose un proceso electoral, si bien constituye un ejercicio abstracto del derecho político electoral, de los agravios se advierte que se invoca una comisión legislativa en abstracto, con base en lo previsto en el artículo 94 y 95 corresponde a este Tribunal conocer de asuntos en los que

se hagan valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votados en las elecciones populares, así como en los casos en los que se considere que se violaron los derechos político-electorales.

20. De modo que, al tratarse de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórico y estructuralmente discriminados, realizando planteamientos como la presunta omisión de garantizar su derecho al voto pasivo, es inconcuso que cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio<sup>7</sup>, por tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de sus derechos, no obstante se encuentren relacionados con omisiones de carácter abstracto.
21. Lo anterior, porque el sistema impugnativo local hace factible la impugnación en lo general de omisiones del Poder Legislativo local, cuando afecten al ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía Quintanarroense.
22. De esta forma, los planteamientos relacionados con las acciones hechas para fortalecer la representación de estos grupos históricamente vulnerados, así como las probanzas que obran en autos, constituyen una cuestión de fondo del caso, toda vez que involucra precisamente, la determinación sobre la acreditación o no de la infracción, por lo cual, dicha aseveración se entenderá en su caso como una defensa planteada, en el análisis sustantivo del asunto, teniéndose como consecuencia, por no actualizada la causal de improcedencia hecha valer.
23. Por lo anterior, se procederá a entrar al estudio de fondo del presente JDC, motivo de la presente resolución.

---

<sup>7</sup> Lo anterior es acorde con el criterio que estableció la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-74/2022, sobre la interpretación de la Jurisprudencia 9/2015, de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**", consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

### **3. Suplencia de la deficiencia de los agravios.**

24. Previo al estudio de los motivos de inconformidad hechos valer, y toda vez que la parte actora solicita la suplencia de la deficiencia en los agravios, este órgano jurisdiccional considera importante puntualizar lo siguiente:
25. De conformidad con el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que en el JDC se deben suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos; empero, la suplencia establecida presupone la existencia de acontecimientos de los cuales puedan deducirse claramente los agravios, o bien, que se expresen motivos de disenso, aunque sea de manera deficiente.
26. Por lo que, debe tenerse en cuenta que el vocablo "suplir" utilizado en la redacción del invocado precepto, no debe entenderse como integrar o formular agravios sustituyendo los del promovente, sino más bien, en el sentido de complementar o enmendar los argumentos deficientemente expuestos en vía de inconformidad, aunque no se contengan en el capítulo respectivo de la demanda.
27. Esto es, se necesita la existencia de un alegato limitado por falta de técnica o formalismo jurídico que amerite la intervención en favor de la parte actora por parte de este Tribunal, para que en ejercicio de esa facultad se esté en aptitud de "suplir" la deficiencia y resuelva la controversia que le ha sido planteada.
28. Lo expuesto con antelación, no obliga a este órgano jurisdiccional a suplir la inexistencia del agravio, cuando sea imposible desprenderlo de los hechos o cuando sean vagos, generales e imprecisos, de forma tal que no pueda advertirse claramente la causa concreta de pedir.
29. Lo anterior es así, porque si de los motivos de inconformidad en modo alguno

se deriva la intención de lo que se pretende cuestionar, entonces este órgano jurisdiccional se encuentra impedido para suplir deficiencia alguna, ya que no puede comprenderse tal atribución, en el sentido de ampliar la demanda en cuanto a lo que presumiblemente pretende el demandante como ilegal, o bien, llegar hasta el grado de variar el contenido de los argumentos vertidos por la parte actora, traduciéndose en un estudio oficioso del acto o resolución impugnado, cuestión que legalmente está vedada a este órgano jurisdiccional.

30. Por tanto, el principio de suplencia en la deficiencia en la expresión de los agravios tiene su límite, por una parte, en las propias facultades discrecionales de la autoridad jurisdiccional para deducirlos de los hechos expuestos y, por otra, en la circunstancia de que los planteamientos de la parte actora sean inviables para atacar el acto impugnado, lo cual actúa cuando son especialmente genéricos, vagos e imprecisos, o se refieren a cuestiones ajenas a la materia de la controversia.
31. En otras palabras, no toda deficiencia de una demanda es susceptible de suplirse por el órgano resolutor de los actos y resoluciones de las autoridades electorales emisoras de las determinaciones reclamadas.
32. Ello, porque si bien la expresión de los agravios de ninguna manera está sujeta a una determinada forma, en tanto que éstos pueden encontrarse en cualquier apartado de la demanda, también lo es que los que se hagan valer, deben ser, necesariamente, argumentos jurídicos adecuados, encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la autoridad responsable tomó en cuenta para resolver en los términos en que lo hizo, haciendo evidente que conforme con los preceptos normativos aplicables son insostenibles, debido a que sus inferencias se apartan de las reglas de la lógica, la experiencia o la sana crítica; que los hechos no fueron debidamente probados; que las pruebas se valoraron de manera indebida o hacer patente cualquier otra circunstancia que haga notorio que se contravino la

Constitución Federal o la ley por indebida o defectuosa aplicación o interpretación, o bien, porque simplemente se dejó de aplicar una disposición jurídica.

33. De esta forma, al expresar cada concepto de violación, la parte actora debe preferentemente precisar qué aspecto del acto de autoridad (u omisión) impugnado le ocasiona un perjuicio o agravio a sus derechos; citar el precepto o los preceptos que considera transgredidos, y explicar, fundamentalmente, mediante el desarrollo de razonamientos lógico-jurídicos dirigidos a desvirtuar los motivos de la responsable, la causa por la cual fueron infringidos, exponiendo la argumentación que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto o resolución reclamado.
34. Para ello, este Tribunal tomará en consideración las herramientas desarrolladas por el Protocolo para juzgar con Perspectiva de Género<sup>8</sup>, como guía de actuación al involucrarse cuestiones relacionadas con los problemas jurídicos que presentan las personas impugnantes, a fin de establecer los derechos y principios generales que han sido fundamentales para la resolución de conflictos con perspectiva de género, por estar inmersos los derechos de personas que se auto adscriben como integrantes de la diversidad sexual.
35. Por tanto, de lo considerado en párrafos precedentes, se arriba a la conclusión de que los motivos de queja que no se ubiquen en el supuesto indicado, resultan insuficientes para que este órgano jurisdiccional aún en suplencia de queja, esté en posibilidad de examinar lo resuelto por la autoridad electoral administrativa al ser jurídicamente inviable analizar oficiosamente cuestiones no sometidas a decisión judicial, circunstancia que en el caso en estudio no acontece.

---

<sup>8</sup> Emitido por la SCJN.

### **3. Pretensión y causa de Pedir**

36. La **pretensión** de la parte actora radica en que este Tribunal ordene a las autoridades responsables la implementación de acciones afirmativas encaminadas a garantizar los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, consistentes en la representatividad de dicha comunidad, mediante el establecimiento de cuotas para acceder a cargos de elección popular, así como el acceso a los órganos colegiados electorales (de las autoridades administrativas electorales estatales).
37. Su **causa de pedir** la sustenta en que, producto de un trato diferenciado, mediante la implementación de las acciones afirmativas, se logre compensar y corregir prácticas históricas de discriminación contra sectores de la población (como lo es las personas miembros de la comunidad LGBTTTIQ+), a fin de hacer realidad la igualdad material, con el establecimiento de cuotas a favor de un grupo históricamente discriminado que le permita el ejercicio de sus derechos político-electorales.
38. En lo que respecta a los **agravios** hechos valer por la parte actora, señalaron esencialmente que existe una vulneración a sus derechos político-electorales tanto de ser votados en las elecciones populares, como en la vertiente de integración de los órganos colegiados de autoridades administrativas electorales estatales, derivado de la omisión de las autoridades señaladas como responsables de implementar acciones afirmativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.
39. De esta forma, por lo que hace al Congreso del Estado, precisan que pese a ser la autoridad idónea para que, en el ejercicio de sus facultades otorgue a quienes pertenecen a la comunidad LGBTTTIQ+ la garantía del derecho humano a ser votado en los cargos a diputaciones y miembros de los ayuntamientos, existe una omisión por parte de esta autoridad de implementar alguna medida, como lo son las cuotas, para materializar la igualdad en el ámbito político-electoral.

40. Además por lo que hace al Instituto, señala que al ser la autoridad que tiene bajo su supervisión lo relacionado con el desarrollo de los procesos electorales, relativos a la organización, dirección y vigilancia de las elecciones y consultas, además de avalar el derecho a votar y ser votado, puede garantizar el derecho a integrar órganos colegiados electorales, por ser indispensable tener representación en las esferas de toma de decisiones, por lo cual, reclaman la implementación de medidas para alcanzar dichos espacios, así como aquellas tendentes a que los partidos políticos dentro de sus candidaturas postulen personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTTIQ+.

### **ESTUDIO DE FONDO.**

41. Por cuestión de método, para el mejor análisis de los agravios antes señalados, este Tribunal procederá a su estudio de manera conjunta, por estar relacionados unos con otros, sin que ello afecte los derechos de los justiciables, ya que lo más importante es que se estudie cada uno de los planteamientos hechos valer en los agravios y que se pronuncie una determinación al respecto.
42. Lo anterior encuentra sustento en el criterio sustentado por la Sala Superior, en la **Jurisprudencia 4/2000**, bajo el rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**<sup>9</sup>.
43. En tal sentido, para realzar el estudio de los argumentos vertidos, se precisarán diversos conceptos y disposiciones aplicables en la materia, previo a la atención de los planteamientos hechos valer en el agravio denominado “omisión de la autoridad”, en relación con los hechos y

---

<sup>9</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/> y en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

omisiones que atribuye a cada una de las autoridades responsables, de conformidad con lo siguiente:

### a) Conceptos y disposiciones aplicables

<b>IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</b>
<p>El principio de igualdad y no discriminación está regulado a nivel constitucional y en múltiples tratados internacionales ratificados por México.</p> <p>En la Constitución está reconocido en los párrafos primero y último del artículo 1º. Al respecto, la SCJN ha señalado que la igualdad es un principio fundamental para entender toda la estructura constitucional.</p> <p>La igualdad garantiza que todas las personas disfruten de todos los derechos humanos contemplados tanto en la propia Constitución como en los tratados internacionales de los que México es parte. Además, relega toda discriminación motivada por un listado enunciativo más no limitativo de características intrínsecas a la identidad de las personas, entre las que se encuentran el género y las “preferencias sexuales”<sup>10</sup>.</p> <p>De manera específica, la SCJN ha expresado que el principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a quienes sean iguales y desigual a quienes sean desiguales<sup>11</sup> Lo anterior permite observar que el principio de igualdad se encuentra estrechamente vinculado con la no discriminación —como dos caras de una misma moneda—. Pues al existir una obligación de otorgar el mismo trato, tanto formal como material o sustantivo, se prohíbe la discriminación, exclusión o preferencia de una persona sobre otra, con base en elementos subjetivos de manera discrecional e injustificada<sup>12</sup>.</p> <p>El derecho humano a la igualdad se compone de dos facetas que son interdependientes y complementarias entre sí, la igualdad formal o de derecho y la igualdad material, sustantiva o de hecho. La primera de estas -la formal-, se refiere a una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se integra, a su vez, por la igualdad ante la ley y la igualdad en la norma jurídica.</p> <p>Ahora, para la SCJN, la igualdad sustantiva o de hecho, se fundamenta en el artículo 1º de la Constitución Federal, que establece la prohibición de discriminación hacia grupos en situación de vulnerabilidad, por ello se define como una faceta o dimensión del derecho humano a la igualdad jurídica que tiene</p>

<sup>10</sup> 7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 1, párrs. primero y último. Sobre el término de “preferencias sexuales”, v. supra, capítulo A, subcapítulo III, “Orientaciones sexuales”.

<sup>11</sup> SCJN, Amparo en Revisión 567/2012, pp. 39-40; Amparo en Revisión 615/2013, pp. 134135; y Amparo en Revisión 750/2018, párr. 16

<sup>12</sup> SCJN, Amparo en Revisión 710/2016, párr. 24; y Amparo en Revisión 750/2018, párr. 18

como objeto remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupos sociales<sup>13</sup>.

Esta modalidad de la igualdad obliga a las autoridades a realizar ciertos actos dirigidos a garantizar una correspondencia de oportunidades entre quienes integran distintos grupos sociales y el resto de la población. Por ello, la igualdad sustantiva se cumple a través de medidas de carácter legislativo, administrativo o de cualquier otra índole; que tengan como finalidad última evitar que se siga generando una diferenciación injustificada o discriminación sistemática, o que se logren revertir los efectos de la marginación histórica o estructural de determinado grupo social.<sup>14</sup>

Estas medidas se catalogan como acciones positivas, de igualación positiva o afirmativas, las cuales se implementan de manera temporal para un grupo en situación de vulnerabilidad. Tales medidas no conforman una lista exhaustiva o definitiva, sino que atienden a las circunstancias contextuales y a las facultades de la autoridad que vaya a implementarlas<sup>15</sup>.

Debido a las características de dichas acciones, la SCJN ha determinado que el análisis sobre su constitucionalidad no amerita la aplicación de un test de escrutinio estricto, sino uno ordinario. Esto, dado que la finalidad de dichas medidas está dirigida a compensar una situación desventajosa en la que históricamente se ha encontrado el grupo objetivo<sup>16</sup>.

Ahora bien, al igual que la igualdad formal, **la sustantiva vincula a todos los poderes del Estado**, incluido el judicial. En este sentido, dicha superioridad ha determinado que las personas juzgadoras pueden adoptar ciertas medidas tendentes a alcanzar la igualdad de facto de un grupo social que sufra o haya sufrido discriminación estructural y sistemática<sup>17</sup>.

Una manera concreta de implementar esas acciones podría ser, por ejemplo, a través de un método de análisis jurídico que permita a la persona juzgadora identificar y fallar el caso respectivo con miras a corregir la discriminación que generan las prácticas institucionales o las normas sobre cierto grupo en situación de vulnerabilidad, esto con el fin de salvaguardar tanto el debido proceso, como el principio de igualdad sustantiva.<sup>18</sup>

#### LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

<sup>13</sup> SCJN, Amparo Directo en Revisión 1464/2013, párrs.64.

<sup>14</sup> Ibid., párr. 65

<sup>15</sup> SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 2/2010, párr. 223; y Amparo Directo en Revisión 1464/2013, párr. 66.

<sup>16</sup> SCJN, Acción de Inconstitucionalidad 215/2020, párrs. 149-151.

<sup>17</sup> SCJN, Amparo Directo en Revisión 1464/2013, párr. 89.

<sup>18</sup> Ibid., párr. 93.

La SCJN ha determinado que el libre desarrollo de la personalidad se desprende del respeto al pluralismo, y se encuentra reflejado en el marco de protección constitucional que permite la coexistencia de las formas más diversas de vida.<sup>19</sup>

De esta forma, como derecho, se ha definido que se trata del reconocimiento por parte del Estado de la facultad de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por las demás personas, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado.

Debido a esto, la Corte IDH ha señalado que la orientación sexual se encuentra ligada al concepto de libertad y la posibilidad de toda persona de autodeterminarse y elegir libremente las circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opciones y convicciones<sup>20</sup>.

Así, por ejemplo, la Sala Superior, mediante la sentencia conocida como “el caso muxes”, que es un precedente importante en la protección de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTIQ+, determinó las reglas para garantizar la igualdad y no discriminación al tiempo que promueve la efectiva representación política de grupos históricamente marginados y refuerza el principio de reconocer que la identidad de género autopercibida es un derecho fundamental protegido y que las personas deben tener la posibilidad de autoadcribirse a algún género sin la imposición de pruebas adicionales o requisitos autodiscriminatorios, al igual que las personas heterosexuales<sup>21</sup>.

Asimismo, en el recurso de reconsideración, SUP-REC-277/2020, dicha Sala, consideró a las acciones afirmativas como un tema trascendente, pues los criterios que se puedan establecer se propagan al ámbito de las entidades federativas generando una línea de interpretación integral y coherente en el orden nacional electoral, al ser considerados mecanismos correctivos de una situación anómala con la finalidad de disminuir distancias económicas, sociales y de otra índole entre los integrantes de una sociedad, para corregir discriminaciones o desigualdades que resultan de sistemas políticos, económicos y/o sociales.

Ello porque dichas acciones constituyen una medida compensatoria para situaciones de desventaja, que tienen como propósito revertir situaciones de desigualdad histórica y que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, con la finalidad de garantizarles una igualdad sustancial.

#### **DERECHO A LA IDENTIDAD SEXUAL Y DE GÉNERO**

La Corte IDH lo ha definido como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido,

<sup>19</sup> SCJN, Amparo Directo 6/2008, p. 54

<sup>20</sup> Corte IDH, Caso Flor Freire vs. Ecuador, EPFRC, párr. 103; y Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, FRC, párr. 136.

<sup>21</sup> Sala Superior del TEPJF, SUP-JDC-304/2018 y acumulados, párrs. 135, 282 y 324.

comprende varios derechos según la persona de la que se trate y las circunstancias del caso<sup>22</sup>. Como tal, es oponible *erga omnes* como expresión de un interés colectivo que no admite derogación ni suspensión<sup>23</sup>.

Además de lo anterior, el derecho a la identidad tiene un valor instrumental para el ejercicio de determinados derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; de tal manera que su vigencia fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Por ello, este derecho facilita la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades<sup>24</sup>.

### **OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS JUZGADORAS**

En el proceso judicial deben cumplirse diversas obligaciones, desde el momento en que se elige sobre la aplicación del derecho a los hechos en disputa, considerándose aquellas obligaciones cuya observancia resulte indispensable a fin de resolver en condiciones de igualdad y no discriminación, por ello, en el Protocolo para juzgar con Perspectiva de Género, se establecen las obligaciones siguientes: (i) respetar la identidad autodeterminada de las personas; (ii) analizar el contexto para identificar situaciones de poder, desigualdad o violencia por prejuicio que afecten la igualdad entre las partes; (iii) recabar pruebas para aclarar o visibilizar dichas situaciones; (iv) invertir la carga de la prueba para demostrar que el acto no tenía un fin o efecto discriminatorio, e (v) incorporar un estándar de debida diligencia. En lo sucesivo, pues su observancia ha sido determinante para juzgar desde esta perspectiva.

### **PREVALENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL Y LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN EL MARCO DE LOS COMPROMISOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

El marco constitucional y convencional reconoce el derecho de cualquier persona a votar y ser votada mediante el sufragio de la ciudadanía y a participar en la vida política nacional<sup>25</sup>. De manera específica, este derecho se reconoce a personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, así como a las personas: con alguna discapacidad; adultas mayores, indígenas y pertenecientes a la comunidad de la diversidad sexual<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Corte IDH, Opinión Consultiva OC-24/17, párr. 90; Caso Gelman vs. Uruguay, FR, párr. 122; Caso Fornerón e hija vs. Argentina, FRC, párr. 123; y Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador, FRC, párr. 116.

<sup>23</sup> Comité Jurídico Interamericano, OEA/Ser.Q CJI/doc. 276/07 reV.1, Opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del derecho a la identidad, párrs. 12 y 18.1

<sup>24</sup> 6 Ibid., párr. 16.

<sup>25</sup> Lo anterior, de conformidad con los artículos: 35, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>26</sup> Lo anterior de conformidad con los artículos I y II de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 29, inciso a), de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; 27, párrafo segundo, de la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; 2, apartado A, fracciones III y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y Principio 25 de los Principios de Yogyakarta; respectivamente.

Al respecto, *Corte IDH*, en la Opinión Consultiva OC-11/90<sup>27</sup>, señala que “garantizar implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce.

Por su parte, el Pleno de la SCJN razona<sup>28</sup> que, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una *omisión absoluta* cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una *omisión relativa* cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Aunado a lo anterior, las omisiones legislativas estudiadas por la Sala Superior han versado sobre obligaciones derivadas de un mandato del Poder Reformador de la Constitución; sin embargo, también ha sostenido que se puede actualizar una omisión legislativa **cuando el poder legislativo no cumple con su obligación de adoptar medidas a favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales**<sup>29</sup>.

En este sentido, se ha sostenido que las autoridades tienen obligaciones no solo impuestas por mandatos previstos en la Constitución, sino que también derivado de los tratados internacionales, en términos de los artículos 1 y 133 de la Constitución.

En esa medida, se ha concluido que se puede actualizar una omisión legislativa si el Poder Legislativo incumple con sus obligaciones derivadas de mandatos impuestos tanto por la Constitución, como por tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.

## b) Postura del IEQROO

<sup>27</sup> Corte IDH. Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 34.

<sup>28</sup> Cfr.: Tesis: P./J. 11/2006, Jurisprudencia, Novena Época, con título: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”, consultable en: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1527.

<sup>29</sup> Cfr.: Sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-922/2022 y SUP-JDC-1282/2019.

44. El Instituto establece en su informe circunstanciado que los agravios hechos valer por las personas accionantes son inoperantes, debido a que considera se realizaron en términos vagos, al no distinguirse con claridad el acto de autoridad que como tal le genera agravio.
45. Además, considera que contrario a lo alegado por el accionante, el Instituto ha implementado acciones a favor de dicho grupo de personas en situación de vulnerabilidad, por lo cual hacen referencia de dos acuerdos en los que el Instituto implementó acciones afirmativas en favor de dicho grupo.
46. Primeramente hace referencia del acuerdo IEQROO/CG/A-075/2022, mediante el cual se modifican los criterios y procedimientos a seguir en materia de paridad en el registro de candidaturas que se postulen para las elecciones de diputaciones y gubernatura en el proceso electoral local 2021-2022, en acatamiento a lo ordenado en la sentencia SX-JDC-62/2022, dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal electoral federal, en fecha diecisiete de marzo de dos mil veintidós.
47. Señalando que en virtud de dicho acuerdo resulta inexacto que el Instituto no haya realizado acciones en favor del grupo vulnerable al que se autoadscribe la parte actora.
48. Además, precisa que en relación con la supuesta omisión de garantizar la integración de los órganos electorales, manifiestan que tampoco le asiste la razón a la parte quejosa, dado que en virtud del acuerdo IEQROO/CG/A-059/2023, se emprendieron acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables incluyendo a la comunidad LGBTTTIQ+, pues en los Lineamientos que regulan el procedimiento establecido para ocupar cargos en los órganos desconcentrados, en su etapa octava se previó contar con al menos una persona propietaria en cada Consejo (Distrital y/o municipal),

perteneciente a los grupos de atención prioritaria y de entre otros contempla a la diversidad sexual.

49. Con base en lo anteriormente expuesto, desde su perspectiva debe considerarse la improcedencia de su acción, así como calificarse como infundados los agravios hechos valer en contra del Instituto.

### **c) Postura del Congreso del Estado**

50. Por su parte el Congreso manifiesta AD CAUTELAM, respecto al acto reclamado consistente en la omisión legislativa hecha valer, que este no se configura dado que desde el Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la XVII Legislatura, se inició con la lectura y turno respectivo de la Iniciativa de Decreto por medio del cual se reforma la Constitución local y la Ley de Instituciones, en materia de cuota joven e indígena, misma que fuera turnada para su estudio, análisis y discusión a las Comisiones de Puntos Legislativos, Desarrollo Indígena y Desarrollo Juvenil con igualdad de Oportunidades.
51. De modo que, al haber iniciado su proceso legislativo, en materia de cuotas para los diversos grupos en situación de vulnerabilidad se ha tenido diversos avances, entre los cuales se destaca cuatro posturas esbozadas en la Sesión de Comisiones Unidas efectuada el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós.
52. Además, señala que dichas posturas coinciden en la importancia de realizar un procedimiento de consulta a los pueblos y comunidades indígenas del Estado, a efecto de conocer su opinión, de manera previa a la aprobación de la iniciativa mencionada, ello en apego a la interpretación que la SCJN realiza de los derechos de este grupo así como de las personas con discapacidad, integrantes de los pueblos y comunidades afromexicanas, a efecto de cumplir con los compromisos internacionales suscritos por nuestro país y con lo dispuesto en la Constitución Federal.

53. Por ende, el posicionamiento de quienes integran las comisiones que analizan el tema es en el sentido de incluir a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, sin dejar a ninguno fuera de las reformas realizadas en la materia.
54. En tal virtud, la responsable considera necesario realizar mayores ajustes a la Ley de Instituciones a fin de establecer requisitos, modalidades y procedimientos para el ejercicio del derecho constitucional de la representación política de los grupos vulnerables, circunstancia que implica una complejidad técnica y conceptual por la cual no se ha concluido con el trabajo legislativo.
55. Además, señala que sobre el particular, no existe obligación legal o constitucional para legislar, pues considera que sobre esta cuestión así lo ha establecido la Sala Superior como criterio sustentado en las Tesis III/2018<sup>30</sup> y XXIX/2013<sup>31</sup>.
56. Es por ello que considera que las alegaciones vertidas son inoperantes, al no concretar algún razonamiento por el cual establezca que el Poder Legislativo incurriera en la omisión imputada, máxime que al no encontrarnos en proceso electoral en el Estado, considera inviable lo pretendido por el demandante, al no demostrarse la existencia de una afectación directa a la esfera de derechos políticos electorales a partir de una actuación u omisión generada por dicha autoridad. Motivo por el cual solicita se declaren infundados los argumentos precisados por la parte actora.

## **1. Decisión.**

---

<sup>30</sup> De rubro: **VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA (LEGISLACIÓN DE NAYARIT Y SIMILARES)**, consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

<sup>31</sup> De rubro: **OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL, EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**, consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

57. Este Tribunal considera que los motivos de inconformidad planteados por la parte actora devienen en **infundados**, por los siguientes razonamientos.

## **2. Justificación**

58. En el escrito de demanda se advierte que la parte actora establece que de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte y gozará de las garantías para su protección, quedando prohibida la discriminación motivada de entre otros aspectos las preferencias sexuales. Además señala que en virtud de dicho precepto legal todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios que rigen los derechos humanos.
59. Posteriormente señala una serie de facultades y atribuciones que en el ámbito de competencias corresponde implementar respectivamente a las autoridades responsables, de entre las que se encuentran la ejecución de acciones afirmativas encaminadas a garantizar la representatividad de la comunidad LGBTTTIQ+.
60. Ahora bien, la Sala Superior ha establecido que tratándose de medios de impugnación en materia electoral, la persona juzgadora debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que se haga valer, para que de su correcta comprensión, advierta y atienda **preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo**.
61. Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia **4/99** de rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE**

**INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”<sup>32</sup>**

62. Por lo que el juzgador debe analizar de manera íntegra el medio de impugnación presentado, con el objeto de determinar con exactitud la intención del que promueve, ya que sólo de esta forma se puede lograr una correcta administración de justicia en materia electoral, debiéndose atender el acto del que realmente se duele.
63. Asimismo, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral, dispone en su artículo 23 párrafo 1, la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos.
64. En el particular, tal y como se precisó en el párrafo 35, la parte actora estima que existe una vulneración a sus derechos político-electorales relativos al ejercicio del voto pasivo, tanto de ser votados en las elecciones populares, como en la vertiente de integración de los órganos colegiados de autoridades administrativas electorales estatales, porque desde su perspectiva el Instituto y Congreso del Estado, han sido omisos en implementar acciones afirmativas, en sus respectivos ámbitos de competencia.
65. Por ello, consideran que este Tribunal debe ordenar a las autoridades responsables que implementen las acciones afirmativas encaminadas a garantizar los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, a la cual se autoadscriben. Ello, con la finalidad de obtener representatividad mediante el establecimiento de cuotas para acceder a cargos de elección popular, así como espacios para acceder a los órganos colegiados de las autoridades administrativas electorales estatales.

---

<sup>32</sup> Se puede consultar en el siguiente sitio: <https://www.te.gob.mx/iuse/>

66. Es decir, demanda una supuesta omisión al **Instituto** de prever la aplicación de acciones afirmativas en relación con las atribuciones que la Ley de Instituciones<sup>33</sup> establece a favor de dicho órgano administrativo electoral, relativas a la emisión de la convocatoria para la integración los consejos distritales y municipales, el dictado de normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones que la Ley de Instituciones ubica a cargo de dicha autoridad.
67. Por ende, reclama del Instituto la omisión de dictar acciones afirmativas encaminadas a garantizar el acceso de las personas pertenecientes al grupo en situación de vulnerabilidad que representan, en la integración de los órganos colegiados electorales; es decir, los consejos distritales y municipales del Instituto que se instalarán durante el proceso electoral local dos mil veinticuatro.
68. Además, la parte actora considera que el Instituto al tener la atribución constitucional y legal de preparar, organizar, desarrollar y vigilar los procesos electorales para las elecciones de gubernatura, diputaciones a la legislatura del Estado y miembros de los Ayuntamientos, así como la instrumentación de las formas de participación ciudadana que señala la Ley de Instituciones, está obligado en el ámbito de dichas competencias a promover, respetar, proteger y *garantizar* los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.
69. Por ende, desde su perspectiva, dicha autoridad para cumplir con su obligación de garantizar sus derechos, debe de implementar acciones afirmativas a favor del grupo al que se autoadscribe, mismo que ha sido históricamente discriminado, ello, mediante el dictado de acciones

---

<sup>33</sup> **Artículo 137.** Son *atribuciones* del Consejo General, las siguientes:

II. Dictar normas y previsiones destinadas a hacer efectivas las disposiciones de esta Ley;

III. Emitir la convocatoria para la integración los consejos distritales y municipales en términos de los lineamientos que al efecto determine el Instituto Nacional;

específicas como lo son la previsión de cuotas arcoíris<sup>34</sup> que se postulen, con el fin de materializar la igualdad sustantiva, a partir del dictado de esta medida específica.

70. Es decir, considera que el Instituto debe prever lo necesario para lograr que los miembros de la comunidad que representan puedan ser votados, dado que en la realidad quienes ocupan cargos de elección popular muy pocas veces forman parte de la comunidad, por lo cual consideran imperioso el dictado de acciones afirmativas a fin de que en lo subsecuente, se encuentren garantizado sus derechos político- electorales al voto pasivo.

## 2.1 Determinación en relación con el Instituto

71. Ahora bien, lo **infundado** de los motivos de inconformidad que la parte actora hace valer en contra del Instituto deviene de que, contrario a lo que alega, esa autoridad señalada como responsable **si ha realizado acciones encaminadas a garantizar los derechos político-electorales**, en la vertiente derecho al voto pasivo.
72. Para llegar a dicha determinación, este Tribunal toma en consideración el contexto, en función de las características del objeto principal de análisis; es decir, la vulneración de los derechos político-electorales de la comunidad LGBT+<sup>35</sup>, a fin de identificar situaciones de poder, desigualdad o violencia que impliquen un desequilibrio entre partes.
73. Lo anterior, debido a que en el caso se advierte la presencia de personas que han sido tradicionalmente discriminadas, en virtud de categorías protegidas por el artículo 1º constitucional<sup>35</sup>. De modo que, con base en el procedimiento establecido en el para juzgar con Perspectiva de Género, se debe realizar el análisis del contexto, el cual tendrá como resultado descartar

---

<sup>34</sup> Medidas afirmativas en materia político-electoral en favor de la comunidad LGBT+ consistentes en una cuota electoral o un porcentaje de candidaturas exclusivo de las postulaciones totales de un partido.

<sup>35</sup> Tal y como se establece en el Protocolo para juzgar con perspectiva de género.

o confirmar si en el caso concreto existe una relación asimétrica de poder, una discriminación estructural o una situación de violencia, que se vea agravada con la conducta supuestamente omisiva del Instituto responsable.

74. De esta forma, se realiza este análisis a partir de las acciones que el Instituto en el ámbito de sus atribuciones legales ha emprendido en pro de la comunidad LGBT+T+I+Q+, así como a partir de informes o estadísticas que visibilicen la situación en el Estado, pues solo así se puede determinar, si como lo señala la parte actora, la autoridad responsable ha sido omisa en garantizar el derecho político-electoral de los miembros de dicha comunidad, circunstancia que como se adelantó, a partir del análisis realizado por este Tribunal, en el caso en estudio no se actualiza.
75. En ese sentido, de instrumentos de investigación o estadística sobre atención a personas de la comunidad de la diversidad sexual, como el informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, (CNDH), si bien se contempla el deber de adoptar medidas oportunas para implementar medidas; ellas hacen alusión a la implementación de disposiciones legislativas *o de otro carácter que sean necesarias para cumplir la efectividad de los derechos previstos en el mismo (artículo 2.2)*, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
76. Es por ello que, en relación con la implementación de la obligación genérica de respeto y garantía sin discriminación de ninguna índole, este Tribunal considera que el Instituto ha implementado medidas “*de otro carácter*”, en relación con esta obligación.

77. Se dice lo anterior, puesto que en relación con el derecho de la ciudadanía en general de integrar autoridades electorales<sup>36</sup>, así como del grupo en situación de vulnerabilidad que representa la parte actora, el Instituto ha protegido y garantizado la implementación de medidas oportunas para que haga efectivo el derecho de la comunidad LGBTTTIQ+, (así como de otros grupos en situación de vulnerabilidad), de integrar autoridades electorales.
78. Lo anterior, tal y como se advierte del Acuerdo IEQROO/CG/A-059/2023, emitido por el Consejo General, el trece de septiembre, por medio del cual se determina respecto de los Lineamientos para el reclutamiento, selección, y designación de las presidencias, consejerías electorales y vocalías de los consejos distritales y municipales del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el proceso electoral local 2024, así como la convocatoria.
79. Documento en el cual se emprendieron acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables incluyendo a la comunidad LGBTTTIQ+, pues en los Lineamientos que regulan el procedimiento establecido para ocupar cargos en los órganos desconcentrados, se previeron las siguientes medidas:

**TABLA 1.**

<b>Lineamientos para el reclutamiento, selección y designación de las presidencias, consejerías electorales y vocalías de los consejos distritales y municipales del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el Proceso Electoral Local 2024.</b>	
<b>Acciones realizadas por el Instituto a favor del grupo en situación de vulnerabilidad</b>	
1. Apartado: Definiciones.	Personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria: Personas que históricamente han sido discriminadas como lo son con discapacidad, indígenas, personas mayores a 60 años, jóvenes, afromexicanas y de la comunidad LGBTTTIQ+.

<sup>36</sup> Derecho consagrado en la Jurisprudencia 11/2010, emitida por la Sala Superior, de rubro: **INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL.** Disponible en:

<p>2. Apartado:  I. Disposiciones Generales.</p>	<p>El procedimiento de reclutamiento, selección y designación de las presidencias, consejerías electorales, vocalías y suplencias generales, se realizará considerando la igualdad de oportunidades para todas las personas y sin discriminación alguna por género, origen étnico, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias, identidad sexual o expresión de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>La persona aspirante que se autoadscriba con la comunidad LGTBTTIQ+ tiene derecho a participar en el proceso de selección en igualdad de condiciones; por lo que, no importará cuando no coincida la expresión de género, la apariencia física del sexo con la fotografía o el nombre que aparece en la Credencial para Votar.</p> <p>El IEQROO pondrá a disposición de las personas aspirantes en la página web del Instituto el Aviso de Privacidad, mediante el cual se informará sobre las características del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales.</p>
<p>3. Apartado:  QUINTA ETAPA: Elaboración y observación de las listas de las personas aspirantes.</p>	<p>La DO elaborará una lista de las personas aspirantes que hayan cumplido con los requisitos establecidos en la Convocatoria, misma que será enviada a las y los integrantes del CG, para que emitan las observaciones que en su caso consideren pertinentes.</p> <p>Una vez realizada la revisión de cada uno de los requisitos, a más tardar el 4 de diciembre del año en curso, la DO habrá de enviar al CG una lista por Consejo, que contendrá el folio, nombre, si pertenece o no a un grupo de atención prioritaria y género de las y los aspirantes que hayan cumplido con los requisitos en mención, así como una relación con el folio especificando el o los requisitos no satisfechos.</p>
<p>4. Apartado:  OCTAVA ETAPA: Integración y aprobación de las listas de propuestas definitivas por parte del CG.</p>	<p>Del 13 al 15 de enero de 2024, la DO elaborará una lista de aspirantes idóneos para integrar cada uno de los Consejos, la cual compartirá con la DCP para la verificación del cumplimiento de la paridad, perspectiva de género e inclusión de personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria, además la propia DO buscará que las personas aspirantes de esta lista cumplan con el principio de imparcialidad; misma que serán la base para integrar los 19 dictámenes que se presentarán a la COIE y al CG para, en su caso, ser aprobadas; en esta tesitura para el desarrollo de esta etapa, se tomarán las siguientes previsiones generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para la integración y aprobación de las listas de propuestas de las y los aspirantes definitivas para cada Consejo, se tomarán en cuenta además de los criterios referidos por el Reglamento, los resultados de todas las etapas de manera integral de la valoración curricular y entrevistas, y se procurarán que sean integrados de manera paritaria, con perspectiva de género e inclusiva, por lo que, de contar con las y los aspirantes necesarios, al menos una persona propietaria de cada Consejo deberá pertenecer a alguno de los grupos de atención prioritaria, establecidos en el apartado de Definiciones del presente Lineamiento.</li> </ol> <p>[...]</p>

		<p>7. El CG, a más tardar el <b>26 de enero de 2024</b>, aprobará los Acuerdos de designación de las y los integrantes de los Consejos y se procederá publicar dichas listas, así como sus suplencias en la página web oficiales del Instituto.</p> <p>8. Donde sean designadas personas con discapacidad, el IEQROO realizará los ajustes razonables necesarios, para que desempeñen las funciones conferidas, por lo que, de ser el caso, se realizarán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida a las personas que pertenezcan a este grupo.</p> <p>En los Consejos con cabecera en Kantunilkín, Tulum, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos, se privilegiará la inclusión de las personas que hablen las lenguas indígenas presentes en los mismos.</p> <p>[...]</p> <p>En caso de que no existan aspirantes registrados pertenecientes a los grupos de atención prioritaria mencionados, el CG podrá aplicar reglas de excepción para integrar los Consejos que correspondan, estos podrán integrarse con las personas registradas, respetando de ser posible, la norma de paridad.</p>
5.	<p><b>Apartado:</b> V. Aspectos complementarios</p> <p>5. Integración de las listas de reserva.</p>	<p>Las listas de reserva se integrarán con aquellas y aquellos aspirantes que, aun habiendo acreditado las etapas respectivas, no fueron designados en algún cargo dentro de cada uno de los consejos, pero en caso de generarse vacantes y de que se agoten las suplencias, podrán hacerlo en orden de prelación con respecto a la calificación general obtenida, de acuerdo con el género que se requiera, y de ser posible con aspirantes que pertenezcan a alguno de los grupos de atención prioritaria si fuese el caso que la vacante fue generada por algún funcionario con esta característica.</p> <p>La integración de las listas de reserva será generada y diferenciada por cada Consejo, con base en la sección electoral que corresponda al municipio o distrito local por el que participó la persona aspirante.</p>
6.	<p><b>Apartado:</b> V. Aspectos complementarios</p> <p>6. Suplencias.</p>	<p>En caso de que se genere alguna vacante, la DO realizará el corrimiento de los cargos designados, respetando de ser posible, la prelación, la paridad de género y la inclusión de grupos de atención prioritaria. En tal virtud, el último cargo a designar, es decir, el de Vocal de Capacitación será ocupado por uno o una de los tres suplentes y de ser necesario, por la o el suplente del mismo género de quien dejó el cargo, en orden de prelación haciendo uso de la lista de reserva; situaciones que, de manera inmediata, deberán hacerse del conocimiento de la COIE y el CG.</p> <p>El orden de prelación se entenderá por recorrer a las personas propietarias en sus cargos, por lo que, quien supla debe ocupar un cargo superior al de su nombramiento, respetando de ser posible, la paridad de género e inclusión.</p>

80. De lo anteriormente expuesto se advierte que, previamente<sup>37</sup> a la presentación de la demanda<sup>38</sup> que por esta vía se resuelve, el Instituto había hecho lo propio, dado que instrumentó las formas de participación de la

<sup>37</sup> El Acuerdo IEQROO/CG/A-059/2023, fue emitido por el Consejo General, el trece de septiembre.

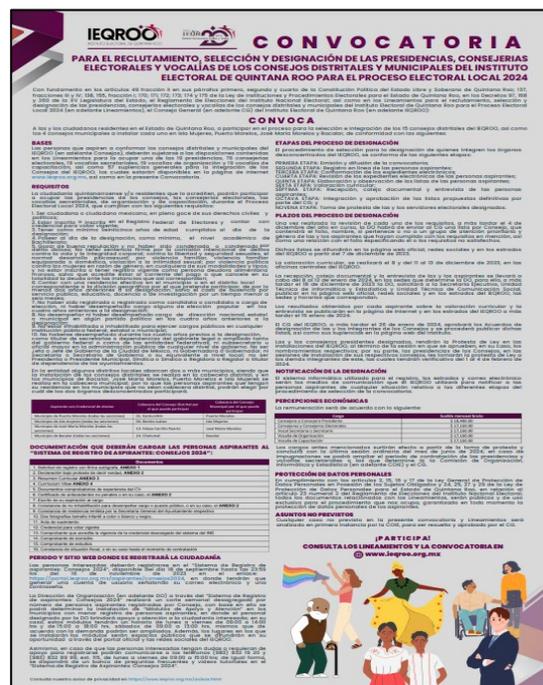
<sup>38</sup> Misma que tuvo lugar el catorce de septiembre siguiente.

ciudadanía interesada en integrar los Consejos distritales y municipales a implementarse para el proceso electoral local ordinario 2024.

81. De esta forma en los Lineamientos para el reclutamiento, selección y designación de las presidencias, consejerías electorales y vocalías de los consejos distritales y municipales del Instituto Electoral de Quintana Roo, para el Proceso Electoral Local 2024, se estableció un apartado específico denominado “*ETAPA: Integración y aprobación de las listas de propuestas definitivas por parte del Consejo General*”, en la cual se precisa una temporalidad con el fin de que las Direcciones de Organización y Cultura Política del Instituto, verificaran que, en la integración de cada uno de los quince consejos distritales y cuatro consejos municipales, se cumpla con la paridad, perspectiva de género e inclusión de personas pertenecientes a los *grupos de atención prioritaria* que, conforme a lo expuesto en el apartado de definiciones del aludido Lineamiento, comprende la comunidad LGBTTTIQ+, de entre otros grupos, tal y como se observa de la lectura del aludido Lineamiento.
82. De esta forma, en dicho documento se señala que, en caso de contar con los aspirantes necesarios, **al menos una persona propietaria de cada Consejo deberá pertenecer a alguno de los grupos de atención prioritaria**. Por ende, deviene infundado el agravio relativo a que el Instituto ha sido omiso en dictar acciones afirmativas a fin de que los miembros de la diversidad sexual puedan integrar órganos colegidos electorales.
83. Ello tomando en consideración que, los aludidos Lineamientos consideran integrar los consejos distritales y municipales con ciento sesenta y cinco personas, de entre las cuales se elegirán a la presidencia, consejeras y consejeros electorales, vocalía secretarial, vocalía de organización, vocalía de capacitación así como suplencias generales. Es decir, con once personas por cada uno de los quince consejos distritales y cuatro consejos municipales, de los cuales, al menos un cargo se encuentra reservado para

integrarse con algún grupo de atención prioritaria de entre los que se encuentra beneficiada la comunidad LGBTTTIQ+ .

84. De esta forma, tal y como se establece en el punto de acuerdo tercero, a partir del dieciocho de septiembre, las áreas competentes del Instituto realizarán la difusión de la convocatoria<sup>39</sup> anexa al aludido acuerdo.



85. Por otra parte, como parte del contexto político-electoral relacionado con los acuerdos que en materia de registro de candidaturas que se postulan en las elecciones ordinarias locales, se advierte que el Instituto realizó la emisión de los criterios aplicables para el registro de las candidaturas para las elecciones a diputaciones y gubernaturas en el proceso electoral local ordinario 2021-2022, el cual sufrió transformaciones producto de la emisión de la sentencia SX-JDC-62/2022, de la Sala Xalapa, que modificó dichas

<sup>39</sup> Tal y como se advierte del contenido de la página web del Instituto, disponible en el enlace siguiente: <https://portal.iegroo.org.mx/aspirantes/consejos2024/>. Circunstancia que se considera un hecho público y notorio en términos del artículo 412 de la Ley de Instituciones. Asimismo, sirve como elemento de apoyo la jurisprudencia P./J. 74/2006, de rubro: “Hecho notorio. Concepto general y jurídico”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963, así como el criterio I.3º.C.35K de rubro “Páginas web o electrónicas. Su contenido es un hecho notorio y susceptible de ser valorado en una decisión judicial”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXVI, tomo 2, noviembre 2013, página 1373.

bases, a fin de que se implementen acciones afirmativas a favor de la comunidad de la diversidad sexual en el proceso electoral 2021-2022.

86. Es por ello que, con la finalidad de realizar las adecuaciones que la Sala Xalapa ordenó, el Instituto emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-075/2022, por el cual modificó los criterios y procedimientos a seguir en materia de paridad en el registro de candidaturas que se postulen en las elecciones a diputaciones y gubernatura del Estado, en donde reguló la implementación de acciones afirmativas a favor de la comunidad de diversidad sexual en las postulación de candidaturas a diputaciones locales por ambos principios, a fin de que se incluyan cuotas de personas que se autodeterminen como integrantes de la población LGBTTTIQ+.
87. Es decir, con la emisión del citado acuerdo, a veintiséis días del plazo fijado en el calendario integral del proceso electoral local 2021-2022, para la aprobación de registro de candidaturas a diputaciones, el Instituto realizó acciones concretas a fin de reestablecer y reparar los derechos político-electorales de las personas que se encuentran en una situación histórica de vulnerabilidad.
88. Lo anterior, al considerarse un aspecto que, más que revisarse, debe garantizarse por las autoridades electorales cuando, se habla de la garantía de derechos ya reconocidos en el ordenamiento jurídico aplicable.
89. De esta forma, resulta inconcuso que el Instituto en el proceso electoral que se llevó con anterioridad a la fecha de presentación de la demanda que nos ocupa, cumplió con dictar las acciones afirmativas a favor de la comunidad que vinculó a los partidos políticos, coaliciones y candidaturas comunes para que emitan los actos que correspondan, atendiendo a los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

90. Sobre esa base, los extremos que la parte actora establece resultan inciertos, puesto que con lo hasta aquí expuesto, no es posible advertir la supuesta omisión del Instituto de implementar las acciones afirmativas que deben todas las autoridades (tanto) jurisdiccionales y administrativas ordenar, atendiendo al imperativo constitucional, convencional y legal.
91. Ello, tomando en consideración que a la fecha que se presenta y resuelve el presente juicio, en el Estado de Quintana Roo, nos encontramos en el tiempo que transcurre entre la conclusión de un proceso electoral (2021-2022) y el inicio del siguiente, el cual tendrá lugar en enero del 2024, sin que se advierta en el caso alguna circunstancia que haga sospechar que en lo futuro, el Instituto será omiso en dictar las acciones afirmativas necesarias a fin de garantizar la participación e igualdad de los derechos político-electorales de la comunidad LGBTTTIQ+, por ende, se estiman infundados los agravios hechos valer en los términos anteriormente expuestos.

## **2.2 Congreso**

92. De los planteamientos realizados por el Congreso del Estado anteriormente asentados, se advierte que una de las razones por las cuales considera que es inexistente la omisión de garantizar el derecho político electoral de la parte actora perteneciente a la comunidad LGBTTTIQ+ en los cargos de elección popular, se sostiene de la premisa de que a pesar de que no existe obligación legal o constitucional del Congreso local para legislar sobre el tema, basando su razonamiento en las tesis<sup>40</sup> III/2018 y XXIX/2013, como en el hecho de que en la Constitución local, se encuentran garantizados, los derechos y libertades de las personas como lo es, el votar libremente y ser votados en las elecciones populares, dado que, además, que se reconocen sin ningún

---

<sup>40</sup> De rubros: **VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA (LEGISLACIÓN DE NAYARIT Y SIMILARES), y OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL, EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL,** consultables en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/> y <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

tipo de sesgo derechos para todas las personas habitantes en el Estado de Quintana Roo. Pese a ello, desde el Congreso, se están realizando acciones con la finalidad de realizar iniciativas de Ley que regulen la participación de grupos en situación de vulnerabilidad.

93. De esta forma, manifiesta que el Estado, la XVII Legislatura del Estado, dada la complejidad técnica y conceptual inherente al tema, no ha sido posible concluir con el trabajo legislativo que en materia de acciones afirmativas, incluya a todos los grupos en situación de vulnerabilidad para cristalizar el acceso de los grupos en situación de vulnerabilidad a la representación de los órganos en los que se toman las decisiones del orden público.
94. Sobre este aspecto, previamente a reseñar los trabajos que sobre el tema en análisis desde el Congreso del Estado se han realizado, se considera oportuno dar respuesta al planteamiento de autoridad en relación a la supuesta falta de obligación de esta autoridad de legislar al respecto, tomando en consideración el marco legal y constitucional.
95. Ello es así, dado que contrario a lo expresado en relación con la falta de disposiciones constitucionales que obligue a las entidades federativas a legislar en el sentido que pretende la parte recurrente, si existe una obligación por parte de todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones de adoptar disposiciones jurídicas encaminadas a hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos en el ordenamiento convencional.
96. De entre estas obligaciones se establece la relativa a la obligación estatal de realizar la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de las garantías<sup>41</sup>, sin que por ello se descarte la implementación de “medidas de otro carácter” que tengan el mismo efecto útil.

---

<sup>41</sup> Corte IDH. Caso Cantoral Benavides vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69, párr. 178.

97. Se llega a la anterior conclusión de la observancia del artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (*en adelante: CADH*) - instrumento al que se encuentra adherido el Estado Mexicano-, el cual dispone que Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1° de la Constitución Federal, no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”
98. Es decir, de lo asentado en dicho precepto convencional se advierte necesario la a adopción de “medidas legislativas o de otro carácter” que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades consagradas en la convención -señala la Corte IDH-, así dicha disposición recoge una regla básica del derecho internacional, según la cual **todo Estado Parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole**<sup>42</sup>.
99. En ese sentido, en atención al principio de división funcional de poderes, **los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio**, y en su desarrollo se puede incurrir en diversos tipos de omisiones y de la combinación de ampos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-.
100. Por ende, contrario a lo razonado por la autoridad responsable, existen obligaciones derivadas de mandatos impuestos tanto por la Constitución Federal como por los tratados internacionales en el que el Estado mexicano sea parte, como el de **cumplir con la obligación de adoptar medidas a**

---

<sup>42</sup> Cfr.: Corte IDH. *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta* (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7, decisión C.

**favor de un grupo en situación de vulnerabilidad derivada de instrumentos internacionales<sup>43</sup>**, de modo que si se pueden actualizar omisiones legislativas cuando el Poder Legislativo –de un Estado- incumple con dichas obligaciones.

101. Lo anterior, en atención a que el artículo 1 de la Constitución Federal, debe interpretarse de manera conjunta con lo dispuesto en su artículo 133; de ahí que, el parámetro de análisis del control constitucional que deben ejercer todas las personas juzgadoras del país, se integra entre otros, por los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.
102. De suerte que, si bien no existe en el texto Constitucional un mandato expreso que obligue al legislador local a incluir las medidas que afirmativas que refiere la parte actora, se advierte que el parámetro de validez de estas medidas son la razonabilidad y la proporcionalidad, conforme al criterio sostenido en la Acción de Inconstitucionalidad 50/2022 y sus acumuladas<sup>44</sup>, en las que el Pleno de la SCJN.
103. De esta forma, tomando en consideración que el sistema impugnativo local hace factible la impugnación en lo general de omisiones del Poder Legislativo del Estado cuando afecten al ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía Quintanarroense y tomando en consideración el criterio de la jurisprudencia 7/2017, con título: **“PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL”<sup>45</sup>**, el cual resulta obligatorio para los Tribunales

---

<sup>43</sup> Cfr.: Sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-951/2022, SUP-JDC-922/2022 y SUP-JDC-1282/2019.

<sup>44</sup> Resolución dictada el 17 de enero de 2023, la cual se tiene a la vista en: [https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias\\_pub/tP6nl4oBvbG1RDkzgz98/%22Gastos%20de%20campa%C3%B1a%22](https://bj.scjn.gob.mx/doc/sentencias_pub/tP6nl4oBvbG1RDkzgz98/%22Gastos%20de%20campa%C3%B1a%22) Consulta realizada el 20 de septiembre de 2023.

<sup>45</sup> Consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, pp. 17 y 18.

Electorales locales, lo conducente lo es el análisis de la omisión legislativa que se alega.

104. Precisado lo anterior, este Tribunal deberá de establecer las razones por las cuales se sostiene que, en el caso, contrario a lo precisado por la parte actora, **el Congreso del Estado de Quintana Roo, no ha sido omiso en implementar medidas legislativas encaminadas en hacer efectivos los derechos y libertades de carácter fundamental de entre los previstos en el ordenamiento constitucional y convencional.**
105. Para ello, se toma en consideración que con base al criterio sustentado por la SCJN, (citado en el diverso SUP-JDC-238/2023), en el cual se reconoce el marco de libertad legislativa con el que cuenta la entidad federativa para regular esos mecanismos impulsores de igualdad, por lo que dicha autoridad sostiene que al no existir un parámetro específico respecto al alcance de las medidas que deben implementarse, debe validarse la disposición que el Legislador local realice al respecto.
106. Por lo tanto, las consideraciones que se exponen en esta sentencia, comparten la línea argumentativa contenida en la decisión adoptada por la SCJN, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 50/2022 y acumulados, en atención a que corresponde a los Congresos locales, en el marco de su libertad legislativa, regular mecanismos impulsores de igualdad.
107. Así, del criterio anteriormente reseñado, si bien se advierte que en la actualidad no existe legislación que incorpore una medida legislativa, derivado de la obligación establecida en un mandato internacional, y que requiera una complementación operativa, tal y como se expuso previamente, en el caso se advierte que el Congreso Local se encuentra realizando las acciones atinentes a efecto de asegura el voto pasivo de las personas que se encuentran invisibilizadas en el panorama democrático local, por causas de índole social y cultural por las razones que se exponen a continuación:

108. En el caso, no se advierte la omisión de cumplimiento de la obligación del legislador local de cumplir con el dictado de medidas a favor de la comunidad LGBTTTIQ+, dado que, al rendir su informe circunstanciado, el Congreso del Estado manifestó que actualmente se encuentra en la etapa de estudio, análisis y discusión de diversas iniciativas que buscan establecer a nivel constitucional y legal la acción afirmativa consistente en **cuotas de participación para grupos vulnerables**.
109. Es decir, en este momento, se encuentra trabajando a fin de implementar acciones para fortalecer la representación de los diversos grupos en situación de vulnerabilidad, a efecto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales suscritos por nuestro país, contemplando la inclusión de personas jóvenes, personas con discapacidad, integrantes de pueblos y comunidades afroamericanos, integrantes de pueblos y comunidades indígenas, miembros de la diversidad sexual además de personas adultas mayores.
110. Lo anterior, dado que el Congreso del Estado manifiesta que si bien en la actual conformación de la Legislatura del Estado y los cabildos de los Ayuntamientos fueron conformados contemplando la inclusión de personas provenientes de los pueblos y comunidades indígenas así como de personas jóvenes y miembros de la diversidad sexual, no se incluyó la representación de la totalidad de los grupos vulnerables precisados en el párrafo que antecede.
111. Al respecto, es importante precisar en relación al contexto de este grupo vulnerable, que en el informe sobre la situación de los derechos humanos de las personas lesbianas, gay, bisexuales, travestis, transgénero, transexuales e intersexuales (LGBTI) en México, de la CNDH, en el apartado acciones, se adjunta una tabla en donde se advierten las constituciones estatales que contienen cláusulas antidiscriminatorias, entre las que se encuentra la del

Estado de Quintana Roo, que en la parte que interesa se observa lo siguiente:

Constituciones Estatales que contienen cláusulas antidiscriminatorias.			
Entidad federativa	Si	No	Texto
			(El texto destacado en negritas es propio, haciendo énfasis en los términos relacionados con la orientación sexual e identidad de género.)
Quintana Roo	✓		<b>Artículo 13, párrafo segundo.</b> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, <b>las preferencias, la condición sexual</b> , el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas que habitan en este Estado. El Estado diseñara, promoverá y llevará a cabo las acciones y medidas necesarias para garantizar el derecho a la no discriminación.

112. Del cuadro anterior, se advierte que tal y como señala el Congreso del Estado, se encuentra realizando reformas constitucionales a fin de garantizar a todos los individuos que se encuentran en su territorio, el ejercicio de sus derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ello, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
113. Por su parte la Investigación sobre atención a personas LGBT en México, de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), emitió una serie de recomendaciones generales, de entre otras, la relativa a la de garantizar que las personas LGBT sean consultadas y participen en la elaboración, aplicación y seguimiento de leyes, políticas y programas que les afecten, incluyendo iniciativas humanitarias y de desarrollo.
114. En ese sentido, cobra especial relevancia que el Congreso del Estado, manifestó que a partir del trece de octubre del dos mil veintidós, inició con la

lectura y turno respectivo al proceso legislativo de la iniciativa de Decreto por el cual se reforma la Constitución Local y la Ley de Instituciones en materia de cuota joven e indígena y de su estudio se han realizado avances en el sentido de incluir cuotas a favor de la totalidad de los grupos vulnerables precisados en el párrafo 109.

115. Ahora bien, la iniciativa de Decreto, presentada por las y los diputados Humberto Aldana Navarro, Ricardo Velazco Rodríguez, Silvia Dzul Sánchez, Mildred Concepción Ávila Vera, Andrea del Rosario González Loría, María Fernanda Cruz Sánchez, José María Chacón Chable, Elda María Xix Euan, Omar Antonio Rodríguez Martínez y Luz María Beristaín Navarrete, fue turnada a las Comisiones de Puntos Legislativos, Desarrollo Indígena y Desarrollo Juvenil con Igualdad de Oportunidades para su correspondiente estudio, análisis y discusión.

116. Así, con base en las documentales públicas ofrecidas a fin de demostrar los trabajos legislativos realizados, se precisan las acciones verificadas por el Congreso del Estado, en materia de cuota joven e indígena, dado que, al verificarse el proceso legislativo atinente, se planteó la necesidad de extender dichas cuotas a la totalidad de grupos vulnerables (precisados en el párrafo 109) en los términos siguientes:

FECHA	ACTIVIDAD	DETERINACIÓN/CONTENIDO
13/10/22	Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Constitución local y Ley de Instituciones, en materia de cuota joven.	Se realiza la exposición de motivos en relación con la discriminación positiva o acciones afirmativas, a fin de dar a un grupo determinado social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios, así como acceso a determinados. Asimismo, se precisan las sentencias de la Sala Regional Xalapa que han tenido por objeto incluir acciones afirmativas en la postulación de candidaturas jóvenes e indígenas y los consecuentes acuerdos del Consejo General del Instituto que incluyen dichas adecuaciones. Asimismo, se precisan instrumentos internacionales en materia de derechos de los jóvenes y de Poblaciones Indígenas y Tribales, así como refieren tres iniciativas propuestas por la XVI

		Legislatura que serán retomadas para fortalecer el dictamen que en su caso se emita.
13/11/2022	Sesión núm. 14 del Primer Periodo Ordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional.	En el punto 6 del orden del día se establece la Lectura de la Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Constitución local y Ley de Instituciones, en materia de cuota joven, publicada en la Gaceta Parlamentaria Año I, número 01, de fecha 11 de octubre de 2022.
23/11/2022	Reunión de Comisiones Unidas de Puntos Legislativos, Desarrollo Indígena y Desarrollo Juvenil con Igualdad de Oportunidades.	<p>En el punto de orden del día 3 y 4 se realizó respectivamente la presentación, análisis y discusión de la iniciativa de Decreto y las intervenciones de las y los Diputados. Así una vez que el personal de la Dirección de Análisis Jurídico Legislativo realizó sus observaciones respecto del contenido de la iniciativa de Decreto, se establecieron los siguientes aspectos de la intervención de las y los Diputados.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Porcentaje que debe cubrir de la cuota Joven e Indígena, <b>así como la inclusión por cuanto a los temas de diversidad sexual y personas con discapacidad.</b></li> <li>2. Cuestionamiento al IEQROO a cerca de la proporcionalidad de la cuota y sobre la digitalización y respaldo del archivo de la información. Asimismo, <b>se señaló la negativa de establecer una cuota Joven e Indígena hasta la consulta/acercamiento con los grupos, debiendo incluirse a los adultos mayores, afrodescendientes, personas con discapacidad y diversidad sexual;</b></li> <li>3. Aclaración de que en el artículo Transitorio se contempla el tema de la consulta indígena;</li> <li>4. La Universidad Intercultural Maya y el Tecnológico de Cancún prepararon los resultados de los estudios para que el IEQROO establezca la cuota indígena joven obligatoria en las elecciones 2021-2022;</li> <li>5. Cuestionamiento respecto de las acciones afirmativas del IEQROO para jóvenes e indígenas;</li> <li>6 y 7. Cuestionamiento respecto de la competencia sobre las consultas que se establecen en el transitorio segundo de la iniciativa y respuesta al mismo;</li> <li>8. El representante del IEQROO intervino respecto al Protocolo de consulta a pueblos y comunidades indígenas que se trabajó con distintas instituciones; a pueblos y comunidades indígenas el cual se trabajó en conjunto con diversas instituciones, debiendo trabajarse en su actualización;</li> <li>9. La representación del TEQROO reitera la negativa de establecer un porcentaje para cubrir la cuota joven indígena;</li> </ol>
15/05/2023	Reunión de las Comisiones de Puntos Constitucionales, Desarrollo Indígena y Desarrollo Juvenil con Igualdad de Oportunidades.	<p>En el punto 3. Del orden del día se reanudó el estudio, análisis y discusión de la iniciativa de Decreto por el que se reforma la Constitución local y la Ley de Instituciones, en materia de cuota joven e indígena.</p> <p>Se expuso que el objetivo de la iniciativa era facultar al IEQROO para determinar mediante la</p>

		<p>expedición de Lineamientos, tanto la cuota aplicada a las personas provenientes de los pueblos y comunidades indígenas como a personas jóvenes. Asimismo, mencionó la importancia de establecer tanto en la Constitución local como en la Ley Reglamentaria en la materia, el número, porcentaje o proporción que se debe aplicar para el reconocimiento de los derechos de representación política de los pueblos y comunidades indígenas, así como de personas jóvenes, <b>de igual manera contemplar a los demás grupos vulnerables en materia política.</b> Se planteó la posibilidad de establecer una posible calificación para garantizar que efectivamente formen parte del grupo que se trate. Previa aprobación se recomienda realizar un proceso de consulta en materia indígena y afroamericana.</p> <p>Asimismo, se aprobaron las propuestas de modificación presentadas a la iniciativa. Manifestándose las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Establecer una cuota mínima en la Constitución local, incorporar la cuota de personas con discapacidad <b>y de la diversidad sexual</b> para hacer más amplia la iniciativa, incorporar los requisitos para establecer las cuotas en la Ley de Instituciones y, por último, realizar mesas de trabajo con el IEQROO, el Tribunal y la Secretaría de Gobierno para establecer cuotas;</li> <li>-Indagar en las experiencias de otros Estados, para establecer cuotas mínimas.</li> </ul>
--	--	--

117. En ese sentido, a partir del estudio de la iniciativa de Decreto anteriormente precisada, se advierte que se incorporará el establecimiento de cuotas a favor de la diversidad sexual así como de otros grupos vulnerables.
118. Es por ello que, al rendir su informe justificado el Congreso del Estado establece la importancia de que al incorporarse cuotas en materia indígena, sea necesario, con base en los criterios sustentados por la SCJN, se realice un Procedimiento de consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, a efecto de conocer su opinión respecto de la manera en que, de acuerdo con sus usos y costumbres tradicionales, manifiesten si desean llevar a cabo los procedimientos correspondientes, y este análisis debiendo llevarse ese análisis de manera previa a la aprobación de la aludida reforma, a efecto de dilucidar los elementos a contemplar en dicho acto legislativo en

relación con las medidas tomadas a favor de este grupo en situación de vulnerabilidad.

119. Asimismo, dicha autoridad responsable señala que, conforme al criterio de la aludida SCJN, también es necesario realizar una consulta a personas que viven con una discapacidad e integrantes de pueblos y comunidades afromexicanas, a efecto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales suscritos por nuestro país.
120. De modo que, si bien se encuentran trabajando en la legislación necesaria en la materia, los trabajos que permiten cristalizar las reformas en materia de cuotas a favor de grupos vulnerables son extensos, sin que se pueda aseverar que derivado del cúmulo de trabajos a realizar exista una omisión por parte del Poder Legislativo del Estado.
121. Pues precisamente el marco de libertad legislativa con el que cuenta la entidad federativa para regular esos mecanismos impulsores de igualdad, no establece un parámetro específico en relación con la forma u alcance de las medidas a implementarse y precisamente, de las reuniones de trabajo sostenidas por las Diputadas y Diputados que conforman el Poder Legislativo del Estado, con el fin de cumplir con las obligaciones que conlleven a garantizar mediante acciones afirmativas, consideran la implementación de cuotas en materia joven, indígena, afromexicana, personas con discapacidad, miembros de la diversidad y adultos mayores.
122. Es decir, contemplen la totalidad de grupos en situación de vulnerabilidad, para cumplir con la efectividad de los derechos en materia político-electoral.
123. De esta forma, al advertirse que la Legislatura del Estado, es la autoridad facultada para emitir normas en relación con las medidas afirmativas, y como se observa de los trabajos legislativos realizados a partir de la presentación de la Iniciativa de Decreto en materia de cuota indígena y joven, se encuentra

realizando acciones concretas, ello se considera un indicativo de que la inclusión de cuotas electorales queda en la potestad del órgano legislativo y como se advierte, el Congreso del Estado se encuentra realizando los trabajos necesarios a fin de emitir las normas en materia de grupos en situación de vulnerabilidad.

124. Siendo que, tal y como lo manifiesta la autoridad responsable, de la revisión de la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 142/2022 y acumuladas, resueltas por el Tribunal Pleno de la SCJN se advierte que una vez que invalidó los Decretos 270 y 271 que preveían un modelo de cuotas electorales específicas para grupos en situación de vulnerabilidad, se **debe realizar una consulta previa a las personas con discapacidad y comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.**
125. En este sentido, este órgano jurisdiccional, en la revisión del caso concreto, advierte que no se identifica la necesidad de colmar una omisión en materia de medidas afirmativas, dado que si bien las acciones afirmativas son esenciales en la búsqueda por la igualdad de oportunidades, se debe tener presente que **existen distintas acciones afirmativas que pueden ser implementadas según el contexto y el momento en el que se pretenden implementar.**
126. De ahí que **no existiera una única forma o una obligación de establecer la acción afirmativa**, sino la obligación de la autoridad estatal es prever medidas que permitan dar acceso a los grupos en situación de vulnerabilidad”.
127. En ese sentido, al ser facultad del Congreso del Estado legislar en relación con la implementación de estas medidas, la forma en la cual decide hacerse cargo del análisis, estudio e implementación de estas, con base a su libertad legislativa serán las que decida, procurando observar en su emisión lo establecido por el Pleno de la SCJN, en materia de consultas a los grupos

en situaciones de vulnerabilidad a las personas con discapacidad y comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

128. Ahora bien, ante la proximidad del proceso electoral 2024, tomando en consideración que, en el caso, el Congreso del Estado conforme a lo expuesto, se encuentra realizando los procedimientos a fin de integrar los trabajos legislativos que culminen en la reforma que incluya a los grupos en situaciones de vulnerabilidad a los que hace referencia, y que por dicha circunstancia, no legisle oportunamente<sup>46</sup> de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal.

129. En ese sentido, el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo deberá implementar de manera oportuna las medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) en favor de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTTTIQ+, encaminadas a hacer efectivo su derecho político-electoral de ser votadas en las elecciones de diputaciones a la Legislatura y Ayuntamientos<sup>47</sup>.

130. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Son **infundados** los planteamientos de la parte actora respecto a las omisiones que hace valer en contra de las autoridades que señala como responsables.

**SEGUNDO.** Glósese copia certificada de la presente sentencia en los expedientes acumulados.

---

<sup>46</sup> Es decir, que la implementación de las medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas) no se dieran al menos 90 días antes del inicio del proceso electoral ordinario 2024, en que se renovará la Legislatura del Estado así como a las personas integrantes de los Ayuntamiento del Estado de Quintana Roo.

<sup>47</sup> Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el SUP-JDC-238/2023.



**JDC/021/2023 Y  
ACUMULADOS.**

**TERCERO.** Se **vincula** al Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, para que proceda en los términos establecidos en el párrafo 129 de esta ejecutoria.

**Notifíquese en términos de Ley.**

Así lo acordaron por **unanimidad** de votos en sesión pública, el Magistrado Presidente Sergio Avilés Demeneghi, la Magistrada en funciones Martha Patricia Villar Peguero y la Magistrada en funciones Maogany Crystel Acopa Contreras, integrantes del Pleno del Tribunal Electoral de Quintana Roo, ante la Secretaria General de Acuerdos provisional quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**SERGIO AVILÉS DEMENEGHI**

**MAGISTRADA EN FUNCIONES    MAGISTRADA EN FUNCIONES**

**MARTHA PATRICIA VILLAR  
PEGUERO**

**MAOGANY CRYSTEL ACOPA  
CONTRERAS**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS PROVISIONAL**

**KARLA JUDITH CHICATTO ALONSO**